FRC 1.9306 9306

CORPS LÉGISLATIF.

COSE FRC 11306

RAPPORT

FAIT

AU CONSEIL DES CINQ-CENTS,

PAR P. C. F. DAUNOU,

Au nom d'une commission chargée d'examiner deux référés du tribunal de cassation.

Séance du 7 pluviôse de l'an IV.

CITOYENS,

JE viens, au nom d'une commission que vous avez créée le 20 nivôse, vous rendre compte de l'examen que vous l'avez chargée de faire de deux référés du tribunal de cassation.

Vous avez à la fois à prononcer, et sur l'installation de l'un des juges de ce tribunal, et sur les limites de l'autorité du directoire exécutif à l'égard du premier corps judiciaire.

Avant de traiter ces deux questions, je dois replacer sous vos yeux les faits et les lois qui ont donné lieu

aux difficultés que le tribunal de cassation vous invite à résoudre.

En 1791, l'assemblée électorale du département des Bouches-du-Rhône, procédant, conformément aux décrets de l'assemblée constituante, à l'élection d'un juge et d'un suppléant pour le tribunal de cassation, a élu juge le citoyen Bouche, et le citoyen Audier-Massillon, suppléant.

Le citoyen Bouche étant décédé dans le courant de l'an 3, le citoyen Audier-Massillon a été invité à venir lui succéder, d'abord par une lettre de la commission exécutive des administrations civiles, police et tribunaux, en date du 5 brumaire de l'an 4, ensuite par une lettre du ministre de la justice, en date du 30 du même mois.

Cependant l'organisation du tribunal de cassation venoit d'être réglée par la loi du 5 vendémiaire, loi précédée d'un rapport où l'état de ce tribunal, à cette époque, étoit exposée de la manière suivante.

On y rappeloit que lors de sa création, en 1790, le nombre des juges avoit été fixé à quarante-deux, et que depuis, pour remplir des places vacantes ou regardées comme telles, douze juges avoient été nommés extraordinairement par la Convention nationale.

On observoit que néanmoins le nombre des juges en activité n'étoit plus de quarante-deux, mais de quarante seulement; deux places se trouvant encore vacantes, l'une par le décès du citoyen Bouche, et l'autre par la non-acceptation du citoyen Arnoux, l'un des douze nommés par la Convention.

La loi rendue d'après ce rapport, le 5 vendémiaire de l'an 4, établit que le nombre des juges au tribunal de cassation sera désormais de cinquante.

Elle désigne vingt départemens dont les assemblées électorales ont dû élire, à la fin de vendémiaire, chacune un juge et un suppléant pour ce tribunal.

Elle ordonne la sortie de dix des quarante juges, desquels SEULS, dit l'article IV, *le tribunal de cassation se trouve actuellement composé.*

Les dix sortans doivent être, selon l'article V, *ceux qui n'ont point été nommés par le choix du peuple,*

et subsidiairement ceux des anciens membres qui seront désignés pour cet effet par la voie du sort ou par démissions volontaires.

Dans ces dispositions, le tribunal a cru voir, le 25 frimaire dernier, un obstacle, au moins apparent, à l'installation du citoyen Audier-Massillon.

D'un côté, il restoit encore dans le tribunal des juges non choisis par le peuple, et il sembloit conforme à la loi du 5 vendémiaire, ou plutôt à l'esprit de cette loi, de préférer le droit que le citoyen Audier-Massillon tenoit de l'assemblée électorale de son département, au droit qu'un autre juge n'avoit reçu que par un mode extraordinaire de nomination.

D'un autre côté, il étoit plus que vraisemblable que lorsque la loi du 5 vendémiaire déclaroit que le nombre des juges alors en activité se trouvoit être de quarante, c'étoit en ne comptant point le citoyen Audier Massillon, lequel, en effet, n'avoit point encore succédé activement au citoyen Bouche.

Placé ainsi, en quelque sorte, entre l'esprit et la lettre de la loi, le tribunal de cassation crut devoir se borner, le 25 frimaire, à donner acte au citoyen Audier-Massillon de sa demande et de la présentation de ses titres, en ordonnant qu'il en seroit référé au Corps législatif.

Cette délibération, intitulée *jugement de référé*, fut transmise au directoire exécutif par son commissaire auprès du tribunal de cassation; et sur le rapport du ministre de la justice, le directoire prit, le 9 nivôse, un arrêté dont voici le principal motif.

Le directoire rappelle la loi du cinquième jour complémentaire, qui, interdisant aux parens d'émigrés l'exercice de toute fonction publique, n'a pas permis de compter les citoyens Osmond et Guyot parmi les juges qui étoient, le 5 vendémiaire, en activité au tribunal de cassation. Or, observe le directoire, ces deux citoyens n'ayant pu être comptés, il n'a été possible de supposer quarante juges en activité, qu'en y comprenant le suppléant du citoyen Bouche.

En conséquence, ne voyant dans cette affaire *aucun doute à éclaircir, aucune question à résoudre*; n'ap-

percevant dans le référé du tribunal de cassation *rien qui soit digne de l'attention du Corps législatif*; ne reconnoissant sur-tout *dans la délibération qualifiée jugement par ce tribunal, qu'un acte d'administration essentiellement soumis à l'examen du gouvernement*, le directoire ordonne que le citoyen Audier-Massillon sera sur-le-champ installé dans la fonction de juge.

Le tribunal de cassation, ayant reçu cet arrêté, s'est empressé d'installer le citoyen Audier-Massillon, voulant manifester, par cet acte de déférence, son éloignement pour tout ce qui ressembleroit à des prétentions de rivalité avec la puissance exécutive.

Mais en donnant à tous les pouvoirs constitués cet exemple de subordination et de sagesse, le tribunal de cassation a rempli un autre devoir, en vous adressant des observations succinctes, soit sur la question particulière relative au citoyen Audier-Massillon, soit principalement sur les limites des diverses autorités.

D'abord, le tribunal observe que, si la loi du 5 vendémiaire eût considéré comme vacantes les places des citoyens Osmond et Guyot, elle auroit également compté au nombre des places non remplies à cette époque, celles des citoyens Schwendt et Giraudet, qui, atteints comme les deux premiers par le décret du cinquième jour complémentaire, n'ont été rappelés qu'un mois après par celui du 3 brumaire de l'an 4. Les uns et les autres étoient parens d'émigrés, et l'exception qui résulte en faveur des citoyens Schwendt et Giraudet, de ce qu'ils ont été membres de l'assemblée constituante, cette exception qui n'existoit pas le 5 vendémiaire, ne pouvoit assurément servir de base au calcul que suppose l'article IV de la loi rendue ce jour-là. Ainsi, ou cette loi n'a tenu compte d'aucune des vacances qui pouvoient être occasionnées par le décret du cinquième jour complémentaire, ou elle a dû envisager quatre places comme venant de vaquer à la fois en conséquence de ce décret. Or, ajoute le tribunal de cassation, la preuve que la loi du 5 vendémiaire n'a point regardé ces quatre places comme non remplies, c'est qu'elle trouve quarante juges en activité composant seuls

le tribunal à cette époque ; résultat évidemment incompatible avec le système auquel le directoire s'est arrêté.

Ce raisonnement peut être fortifié par une considération importante : c'est que la loi du 5-vendémiaire, pour ne tenir aucun compte de ce genre de vacances, n'en étoit pas moins parfaitement conciliable avec le décret du cinquième jour complémentaire de l'an 3.

En effet, ou bien les membres du tribunal, atteints par ce décret, étoient du nombre des juges nommés par la Convention nationale, ou bien ils étoient du nombre des juges choisis par les électeurs des départemens.

Dans le premier cas, qui se trouve être celui des citoyens Osmond et Guyot, les deux lois, bien loin de se contredire, concouroient à déterminer la sortie de ces citoyens. L'une les désignoit comme les premiers sortans, parce qu'ils n'avoient point été élus par le peuple, et l'autre les éloignoit d'une manière expresse, en qualité de parens d'émigrés. Mais de ce qu'ils étoient ainsi, à double titre, compris parmi les membres qui devoient quitter le tribunal, s'ensuivoit-il que leur exclusion augmentât le nombre des places vacantes, et qu'elle entraînât, aussi infailliblement que le Directoire l'a pensé, l'admission du citoyen Audier-Massillon?

L'admission de ce citoyen n'étoit pas, ce semble, plus nécessaire dans l'hypothèse de l'application de la loi du cinquième jour complémentaire à des juges choisis par les assemblées électorales; cas où se sont trouvés, durant un mois, les citoyens Schwendt et Giraudet. Car, en ne s'arrêtant point à la question de savoir si c'étoit une destitution absolue ou une simple suspension que la loi avoit prononcée, il falloit au moins éclaircir si un juge, exclu comme parent d'émigré, pouvoit être remplacé par un autre suppléant que le sien propre, c'est-à-dire, par un autre suppléant que celui élu dans le même département que lui. En général, lorsqu'il s'agit de la composition du tribunal de cassation, c'est beaucoup moins d'une liste de personnes qu'il faut convenir, que de la liste des départemens appelés

à fournir en telle année des juges à ce tribunal. Le véritable point de la question étoit donc de savoir si le département des Bouches-du-Rhône devoit être aujourd'hui compris dans cette liste ; et vous pouvez maintenant, citoyens, apprécier les raisons que le tribunal avoit d'en douter.

Quoi qu'il en soit, l'avis unanime de votre commission est que vous mainteniez le citoyen Audier-Massillon dans les fonctions de juge qu'il exerce depuis le 12 nivôse. Ce citoyen étoit avant le 5 vendémiaire naturellement appelé à remplacer le citoyen Bouche ; depuis il s'est rendu à Paris sur l'invitation réitérée de l'autorité exécutive ; il est installé, il est en activité. Toutes ces circonstances conseillent d'envisager aujourd'hui la loi sous l'aspect qui lui est le plus favorable, et de le préférer également et aux juges non choisis par le peuple, et aux suppléans dont le tour ne seroit venu qu'après le sien.

Je passe à la discussion des questions d'ordre politique que le tribunal de cassation vous propose. Il vous demande 1°., si le directoire exécutif peut se dispenser de transmettre au Corps législatif les référés des tribunaux ; 2°. si le directoire peut prononcer sur les actes émanés des tribunaux et les annuller.

Nous commencerons par déclarer que nous ne partageons point du tout l'opinion du tribunal, lorsqu'il semble regarder l'arrêté pris le 9 nivôse par le directoire exécutif, comme un acte judiciaire. Il est incontestable que le directoire exécutif ne peut évoquer à l'un ni annuller aucun des jugemens prononcés par les tribunaux ; mais nous ne pensons point que tout acte émané d'un tribunal soit un jugement, un acte judiciaire proprement dit.

Pour développer nos idées sur ce point, nous ne choisirons pas d'autre exemple que celui dont nous venons d'occuper le Conseil. Qu'un citoyen se croyant légalement appelé à remplir une fonction publique, se présente avec les titres de sa mission devant ceux dont il veut devenir le collègue, et que ceux-ci fassent un examen ou provisoire ou définitif des titres qui leur

sont offerts : cette délibération n'est pas plus un jugement, lorsqu'elle a lieu entre les membres d'un tribunal, que lorsqu'elle se passe dans les mêmes circonstances et pour le même objet entre les membres d'un corps administratif. Sans doute il se peut faire qu'elle reçoive dans un tribunal une sorte d'empreinte judiciaire, qu'elle y soit revêtue de formes plus ou moins ressemblantes à celles qui ont coutume d'accompagner les jugemens proprement dits : mais assurément ce n'est point par une telle empreinte, par des formes si accidentelles, que le véritable caractère d'un acte public peut jamais être déterminé.

En vain donc le tribunal de cassation vous oberve qu'il a procédé, le 25 frimaire, dans les formes données à tous ses jugemens, en séance publique, avec l'assistance du commissaire du pouvoir exécutif, sur la demande d'une partie intéressée, d'Audier-Massillon, qui se trouvoit avoir pour partie adverse les juges non élus par le peuple. Le tribunal ne faisoit qu'exercer, le 25 frimaire, un droit qui appartient également à tout corps constitué, législatif, administratif, judiciaire, le droit de délibérer sur l'admission de ses propres membres, sur la reconnoissance des pouvoirs dont ils sont porteurs.

La preuve que ce n'étoit point-là un jugement, du moins dans le sens strict que l'on donne à cette expression dans les tribunaux, c'est que l'acte que faisoit alors le tribunal de cassation n'est point compris au nombre des actes judiciaires que la constitution lui attribue, et dont elle fait, dans l'article CCLIV, l'énumération suivante :

« Le tribunal de cassation prononce, 1°. sur les demandes en cassation contre les jugemens en dernier ressort rendus par les tribunaux ; 2°. sur les demandes en renvoi d'un tribunal à un autre ; 3°. sur les réglemens de juges et sur les prises à partie contre un tribunal entier ».

Nous ne croyons pas que l'on puisse rapporter à aucune de ces classes la délibération prise par le tribunal de cassation le 25 frimaire ; et quand nous faisons cette observation, ce n'est certainement pas pour en conclure

qu'il n'ait pas eu le droit de la prendre, c'est uniquement pour prouver qu'il ne rendoit pas un jugement proprement dit, et qu'il agissoit alors comme corps constitué, et non pas comme tribunal.

Vous n'avez donc pas aujourd'hui, citoyens, et nous osons croire que vous n'aurez jamais l'occasion d'examiner si le pouvoir exécutif peut rendre ou annuller des jugemens. L'incompétence du directoire à l'égard de tout acte véritablement judiciaire, n'est un doute aux yeux de personne, et n'en est pas un sur-tout aux yeux du directoire lui-même.

Il ne nous paroît pas plus important de discuter si le directoire peut se dispenser de vous transmettre les référés des tribunaux; car, puisque la constitution autorise tous les corps constitués à vous adresser immédiatement des référés et des pétitions, même en nom collectif, sur ce qui concerne leurs fonctions, il nous semble assez peu convenable d'exiger du directoire exécutif qu'il se rende auprès de vous l'intermédiaire de toutes ces demandes. Nous ne connoissons aucune loi qui lui impose une telle obligation, et nous ne vous inviterons point à le distraire, par ce minutieux et superflu travail, des grands devoirs dont la constitution l'a chargé.

Nous avons donc pensé que la seule question politique à laquelle l'affaire du citoyen Audier-Massillon donne lieu, est de savoir si les difficultés relatives à l'installation des membres du tribunal de cassation doivent être résolues par la puissance exécutrice.

Ici la constitution ne s'explique pas, au moins d'une manière expresse, et ce silence suffit également, et pour mettre à l'abri de toute inculpation raisonnable l'arrêté que le Directoire exécutif a cru devoir prendre, et pour vous autoriser à chercher dans l'esprit de l'acte constitutionnel la réponse à la question que je viens d'énoncer.

Trois sortes de difficultés peuvent s'opposer à l'installation d'un fonctionnaire public quelconque. On peut demander s'il a été élu dans les formes que la constitution prescrit; on peut demander s'il réunit les con-

ditions d'éligibilité que les lois exigent ; on peut demander enfin si la place qu'il prétend occuper est légalement vacante.

Le droit de prononcer sur les difficultés du premier genre, est exclusivement réservé au Corps législatif par les articles XXIII et XL de la constitution.

A l'égard des difficultes du deuxième genre, ou bien les qualités à vérifier sont celles requises pour voter comme citoyen dans les assemblées primaires, et alors ce sont les tribunaux qui prononcent en dernier ressort ; ou bien la contestation a pour objet une condition de pure éligibilité, et alors, comme le défaut de cette condition dans l'élu invalideroit l'élection, il paroît que c'est par le Corps législatif seul, que la question peut être résolue, au moins définitivement, puisqu'il est, par la constitution, le seul juge définitif de la validité des opérations des assemblées primaires et électorales.

Reste le troisième cas, celui d'une incertitude sur la vacance de la fonction à laquelle un citoyen validement élu se présente : cas infiniment rare, que la constitution a bien moins prévu que les précédens, et sur lequel on ne peut guère consulter que des maximes de convenance et d'analogie.

En général, on peut dire que la constitution ne laisse au Directoire exécutif aucun pouvoir absolu à exercer sur l'effet immédiat des élections dont elle ne le charge pas ; et comme elle lui refuse expressément l'exercice d'un tel pouvoir dans tous les cas qu'elle prévoit, il est difficile de penser qu'il ait voulu l'en investir dans ceux qu'elle ne prévoit point.

Cette maxime susceptible peut-être, ou d'objections, ou d'exceptions, quand il s'agit des corps administratifs, doit, ce semble, en éprouver beaucoup moins, ou même n'en admettre aucune, lorsqu'il s'agit des corps judiciaires. En effet, il s'en faut bien que les rapports du Directoire exécutif avec les tribunaux soient les mêmes qu'avec les administrations.

Le Directoire ne surveille pas seulement les administrateurs, mais il les gouverne ; il peut souverainement les suspendre, les destituer, annuller leurs opérations ; il ne peut

rien de tout cela, même provisoirement, à l'égard des membres et des actes judiciaires d'un tribunal. C'est que, d'une part, les corps administratifs ne sont, à proprement parler, que les instrumens de la puissance exécutrice, et que de l'autre, le pouvoir judiciaire est, par la constitution, comme par la nature des choses, à jamais distinct et séparé des autres pouvoirs publics.

Les relations les plus claires de la puissance exécutrice avec les tribunaux, sont de pourvoir à leurs dépenses, de donner force à leurs jugemens, de requérir dans leur sein, par ses commissaires, l'exécution de toutes les lois, de surveiller et de dénoncer les abus qui peuvent s'y commettre. Si des circonstances difficiles peuvent conseiller d'étendre bien momentanément ces relations, toujours est-il certain que de toutes les influences qu'un gouvernement peut exercer, il n'en est point de plus menaçante pour la liberté civile, de plus éversive de toute constitution républicaine, que celle qu'il obtiendroit sur l'autorité judiciaire. Vous êtes bien loin d'avoir à redouter un tel désordre : alors qu'il existe, on n'a plus même la liberté de le remarquer.

Mais je me hâte, citoyens, de circonscrire la question que je traite, dans ses limites les plus étroites, en la restreignant au seul tribunal de cassation, à ce premier corps judiciaire, sur la composition duquel il ne seroit pas étonnant que le Directoire exécutif dût avoir encore moins d'action que sur celle des tribunaux particuliers.

Tous les corps constitués existent pour la République entière ; les uns néanmoins sont spécialement appliqués à des services locaux, et l'action des autres s'étend sur toute la surface du territoire français. Ce dernier caractère appartient au tribunal de cassation ; et comme les citoyens de tous les départemens sont soumis au genre de pouvoir suprême qu'il exerce, tous les départemens aussi sont appelés à concourir successivement à la nomination des membres qui le composent. Telle est l'organisation constitutionnelle de ce tribunal, que dans les difficultés semblables à celle qui vient d'avoir lieu pour le citoyen Audier-Massillon, c'est souvent, ainsi que nous l'avons

déja remarqué, entre les divers départemens de la République, plutôt qu'entre les candidats, qu'existe la véritable contestation. Or, s'il ne peut appartenir qu'aux législateurs de régler entre les départemens la part que chacun d'eux doit prendre à l'élection des premiers magistrats judiciaires, n'est-ce pas aux législateurs encore qu'il est réservé d'éclaircir les obscurités qui peuvent se rencontrer sur ce point dans les décrets qu'il a rendus ?

Je laisserai les inductions qu'il me seroit permis de tirer des rapports toujours immédiats que la constitution établit entre le tribunal de cassation et les deux conseils législatifs ; et je finirai cette discussion en observant que s'il existoit dans le système social de la République française un pouvoir semblable à celui qu'on avoit proposé sous le nom de jury constitutionnaire, ce seroit sans doute à ce pouvoir qu'il eût convenu de prononcer sur le droit du citoyen Audier-Massillon et sur la vacance de la place qu'il réclamoit. Or, quand la Convention nationale a écarté le projet d'un tel jury, n'est-il pas présumable que c'est au Corps législatif, plutôt qu'au Directoire, qu'elle a entendu attribuer le soin de résoudre les difficultés relatives à la distribution des pouvoirs constitutionnels ?

Voilà, citoyens, les motifs d'après lesquels votre commission vous invite à déclarer que désormais les difficultés qui naîtroient sur l'installation des membres du tribunal de cassation, seront portées immédiatement au Corps législatif, et ne pourront être décidées que par lui.

Nous ne vous proposerons point de décréter l'urgence du projet de résolution que nous avons préparé ; nous ne connoissons, au contraire, aucun motif qui puisse vous engager à ne pas le soumettre aux délais que la constitution prescrit. D'un côté, le citoyen Audier-Massillon est en pleine activité, et il ne nous semble point très-pressant qu'il y soit maintenu par une loi ; de l'autre, la question d'ordre politique dont je viens de vous entretenir, et sur laquelle votre commission vous a moins exposé ses opinions que ses doutes, réclame,

par son importance, toute la maturité des délibérations législatives.

Voici le projet de résolution dont nous vous invitons à entendre aujourd'hui la première lecture, conformément à l'article 77 de la constitution.

PROJET DE RÉSOLUTION.

ARTICLE PREMIER.

Le citoyen Audier-Massillon est maintenu dans l'exercice des fonctions de juge au tribunal de cassation.

II.

Toutes les difficultés qui s'éleveront désormais sur l'installation et l'activité des membres du tribunal de cassation, seront référées immédiatement au Corps législatif, et ne pourront être résolues que par lui.

A PARIS, DE L'IMPRIMERIE NATIONALE.
Pluviôse, l'an IV.

ERRATA au Rapport de DAUNOU.

PAGE 4, ligne 27, » et l'exception qui résulte en faveur » des citoyens Schwendt et Giraudet, de ce qu'ils ont » été membres de l'assemblée constituante, cette excep- » tion, etc. » : au lieu de ces mots *qu'ils ont été membres de l'assemblée constituante*, lisez » que » depuis le commencement de la révolution, ils n'ont » pas cessé de remplir des fonctions publiques en vertu » d'élections faites par le peuple,